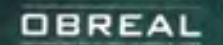
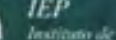
# La cohesion social
## en la agenda de América Latina y de la Unión Europea

Julio Cotler (editor)


Alan Wagner Tizón
Francisco Pareja Cucalón
Christian Freres
José Antonio Sanahuja
Simon Schwartzman
Javier Mª Iguiñiz Echevarría
Narda Henríquez Ayín
Isabel Yépez del Castillo
Bernardo Sorj
Sérgio Costa
Adrián Gurza Lavalle
Ramon Torrent





# AJUSTES ECONÓMICOS, INGRESOS DESIGUALES, COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL

*Simon Schwartzman**

**Las respuestas hacen el ajuste económico**

Desde 1980, se produjo una importante división entre los países que, durante los años de la Guerra Fría, fueron conocidos por formar parte del Tercer Mundo. Unos pocos, específicamente los Tigres Asiáticos, Corea y Taiwán, se desarrollaron muy rápidamente con niveles razonables de equidad social y alcanzaron, en pocos años, los estándares económicos del mundo desarrollado; otros, ubicados en América Latina, como Argentina, Brasil y México, tuvieron dificultades para encarar los ajustes económicos y las transformaciones requeridas para equilibrar sus economías, manejar los temas de pobreza e inequidad y beneficiarse de las oportunidades del flujo internacional del capital, comercio y tecnología, por lo que atravesaron sucesivas crisis económicas y políticas. Un tercer grupo, particularmente ubicado en África, se convirtió en lo que se conoce ahora como "Estados fracasados", porque es incapaz de mantener al sector

* Director del Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad, Río de Janeiro.

público funcionando y se encuentra en un proceso de creciente pobreza, violencia y deterioro de la salud pública.

Hoy, esta división parece ser más fuerte que antes. China, y hasta cierto punto la India, y Chile, en América Latina, se están uniendo al club de los Tigres, con una economía en expansión, mientras otros, como los países andinos (Perú, Bolivia, Ecuador) parecen estar a punto de unirse a los Estados fallidos. Algunos de los antiguos países comunistas en Europa se están integrando sin mucha dificultad al mundo desarrollado; otros, especialmente en Asia, parecen estar ingresando en la larga lista de Estados fallidos; mientras que otro grupo, que incluye a Rusia, parece estar uniéndose a los países grandes de América Latina, que forman parte del club de los países que luchan por completar la transición a partir de obsoletas organizaciones económicas y sociales hacia el mundo moderno.

Una primera explicación, aunque limitada, de los logros de los Tigres Asiáticos fue puramente externa: se asumió que estos países fueron exitosos porque mantuvieron sus economías abiertas a los mercados internacionales, mientras que países como la India y Brasil no lo hicieron. Sin embargo, esta explicación resultó insuficiente, debido a que, por ejemplo, la presencia del Estado en la economía de Japón, Corea y Taiwán fue mucho más fuerte que en cualquier otro país de América Latina. Esta circunstancia hizo necesario volver a mirar estos países y tratar de entender, más allá de las circunstancias de la guerra fría y de las decisiones económicas de corto plazo, por qué algunos países fueron capaces de llevar a cabo políticas internas y externas que les permitieron cosechar los beneficios de su participación en la economía internacional, haciendo a sus sociedades más ricas e igualitarias, mientras que otros países no lo lograron. Esto incluía examinar algunas viejas cuestiones, como sus diferentes climas y recursos naturales;[1] y otras no

1. Landes, 1999.



tan viejas, como la manera en que sus gobiernos estaban organizados, el alcance y la calidad de la educación pública, el espacio permitido al desarrollo de la libre empresa, las relaciones de estos aspectos con la ciencia y la tecnología, y las condiciones legales, institucionales y culturales para el funcionamiento de una eficiente administración pública y de las empresas modernas.

El segundo enfoque no ponía el énfasis en los países, sino en el nuevo contexto internacional, descrito ahora por la expresión "globalización", como algo diferente y más abrumador que la vieja expresión "internacionalización". No existe consenso acerca de lo que esta nueva globalización significa realmente; pero el punto de partida de su definición es que las sociedades nacionales experimentan una intensa penetración por todo tipo de redes internacionales, asociaciones, instituciones, mercados culturales y financieros; por las grandes compañías multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y las comunicaciones instantáneas; así como por circuitos académicos, movimientos religiosos, instituciones internacionales y multilaterales, tales como las Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y la Liga Árabe. La globalización es vista como una tendencia multidimensional, con consecuencias económicas, militares, culturales, tecnológicas, políticas y medioambientales; y cada uno de estos aspectos requiere atención especial.

Algunas veces, este segundo enfoque es una versión renovada de la teoría de la dependencia: la noción de que las restricciones globales que experimenta la mayoría de países son muy fuertes para que puedan ser contrarrestadas por políticas locales, lo que concita una renovada preocupación por la necesidad de reformar el orden internacional. En vez del antiguo imperialismo y neocolonialismo, la culpable es ahora la globalización, con consecuencias e implicaciones similares.

La primera manifestación dramática de los riesgos de la globalización fue la crisis financiera y monetaria que afectó

a México en 1982, y que se difundió a otros países en los años siguientes. En América Latina, los años ochenta se conocieron como "la década perdida" y una explicación de lo que pasó fue la incapacidad de los países de la región para adaptarse a la volatilidad de los flujos de capital internacional y otros cambios producidos por la globalización. Las organizaciones internacionales, y más específicamente el Fondo Monetario Internacional, fueron llamadas para ayudar a los países a sobrellevar la situación, desarrollando una perspectiva acerca de lo que los países debían hacer para integrarse y poder beneficiarse de la economía mundial. En 1989, el economista John Williamson acuñó la expresión "Consenso de Washington" para describir este enfoque.[2] Veinte años después, debido a las recurrentes crisis en América Latina, Asia y Rusia, se hizo obvio que algo había resultado muy mal y el Consenso de Washington fue atacado. Uno de sus críticos más conocidos fue el economista y Premio Nobel Joseph E. Stiglitz, el mismo que fue economista principal y vicepresidente del Banco Mundial y, antes de eso, presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton.[3]

Stiglitz y Williamson coincidieron en el diagnóstico sobre la crisis de las economías latinoamericanas durante la década de 1980, así como en las principales recomendaciones destinadas a resolverla. En primer lugar, estos países gastaban más allá de sus posibilidades, y eso los llevaba a la inflación y a la desorganización de sus economías. La disciplina fiscal era especialmente difícil para los regímenes democráticos que reemplazaron a los gobiernos militares de los años ochenta. Los crecientes gastos públicos fueron una consecuencia de la ampliación desmedida del aparato estatal a través del patronazgo político, de una extendida e ineficaz burocracia, de la creación de grandes empresas

2. Williamson, 1990.
3. Stiglitz, 2002.



generalmente no competitivas, de la descontrolada expansión de los beneficios sociales y de los sistemas de pensión, y de la corrupción generalizada. En segundo lugar, estos países importaban más de lo que exportaban y el déficit en la balanza de pagos produjo un creciente endeudamiento. Para corregir estos dos problemas, debían *cortar los gastos públicos* y *devaluar su moneda*, favoreciendo al sector exportador. En tercer lugar, las economías estaban cerradas a los mercados y a las tecnologías internacionales, lo cual condujo a la elevación de los precios internos y a la incapacidad de importar, pues para ello debían *bajar sus aranceles*, forzando a que las empresas nacionales compitieran con las extranjeras. La recomendación básica era que los países debían alcanzar el *equilibrio macroeconómico*, lo cual significaba no gastar más de lo que les permitía su sistema tributario, no importar más allá de sus capacidades para obtener dólares y mantener la inflación bajo control. Para ello, debían *liberalizar sus economías*, abrirse a las inversiones de capital extranjero y al comercio internacional, y *privatizar las empresas públicas*, particularmente en áreas como las de producción de acero, energía, transporte público y telecomunicaciones. Con la privatización, el sector público podría conseguir recursos para balancear las cuentas, mientras el capital privado traería nuevas inversiones, y la calidad de los productos y servicios mejoraría.

Este diagnóstico y estas recomendaciones continúan siendo fuertemente debatidos en América Latina. Durante la campaña presidencial brasileña del 2002, el gobierno de Cardoso, que trabajó duramente y con cierto éxito para poner en orden la economía de Brasil, fue acusado por la oposición de desmantelar el sector público brasileño, sacrificando el crecimiento económico y los servicios públicos para controlar la inflación; y por entregar la economía a los banqueros, a los capitalistas y a los especuladores internacionales. Su partido perdió las elecciones, al tiempo que el Partido Trabalhista (PT), así como el nuevo presidente, Luis Ignacio "Lula" da Silva, tienen una larga historia de lucha

contra esas políticas favoreciendo la expansión del sector público mientras predican el uso de políticas basadas en la protección de las industrias nacionales, en el crecimiento de las inversiones sociales y en el control del flujo del capital extranjero. Políticos como Néstor Kirchner, en Argentina; Alan García (1985-1990), en Perú; y Hugo Chávez, en Venezuela, han defendido políticas similares; sin embargo, las políticas económicas de Lula han sido tan o más conservadoras que las de Cardoso. Las políticas de García y Chávez han fallado, y es muy prematuro hablar sobre lo que pasará en Argentina. A pesar de la eventual atracción popular y electoral de este discurso, no parece ser posible reestablecer, en el siglo XXI, las políticas de inflación, aislamiento de la economía internacional y descontrolado crecimiento del sector público que condujeron a las crisis en las décadas de 1970 y 1980.

Williamson y Stiglitz están de acuerdo en las necesidades de una responsabilidad fiscal, de mercados libres y de gobiernos austeros, y coinciden en que esas políticas se han implementado dogmáticamente y se han basado, por lo general, en ideologías de mercado simplistas, sin tomar en cuenta la situación específica de cada país. La privatización que Stiglitz considera un objetivo importante fue realizada apresuradamente, pues estuvo impulsada por la urgencia de reducir el déficit público y generar recursos para pagar las deudas, y bajo el supuesto erróneo de que los grupos económicos privados compensarían el cierre de las empresas y servicios públicos. En Brasil, por ejemplo, la privatización fue claramente un éxito en las áreas de minería, producción de acero y telecomunicaciones, pero fue un desastre en el área de energía. En Rusia, la privatización condujo a la creación de una nueva oligarquía mafiosa que tomó el control de casi toda la vida política y económica del país. En ausencia de estructuras reguladoras apropiadas y mercados bien establecidos, la privatización puede conducir a situaciones de corrupción, monopolio, reducción de servicios públicos, incremento de costos para la población y desempleo.[4] La conclusión es que la solución a esos problemas no es acabar con la privatización, sino hacerla adecuadamente.



Otra política importante es la liberalización del comercio que puede desembocar en el cierre de las empresas locales, generando desempleo y fractura social. A este respecto, Stiglitz dice que hubo una notoria hipocresía en la política de Estados Unidos en este sentido, debido a que este presionó y casi siempre obtuvo medidas de liberalización de los países en desarrollo, mientras mantenía a su agricultura protegida con grandes subsidios. Las negociaciones comerciales son un campo fértil para la manifestación de intereses especiales en los países desarrollados y son difíciles de manejar por otros países. La liberalización de los mercados financieros es aun más problemática; la mayoría de los gobiernos latinoamericanos tenía bancos ineficientes que eran usados políticamente y se desarrollaban a través de la inflación, y que tuvieron que ser cerrados o entregados al sector privado. En América Latina, la combinación de estabilización económica y apertura internacional condujo a que varios sistemas financieros cayeran en la bancarrota o a reorganizaciones dramáticas y costosas.[5] El libre flujo, internacional y especulativo, de dinero "caliente" trajo más problemas que beneficios, puesto que raramente se destinó a inversiones de largo plazo y a la creación de empleo, al tiempo que creó la necesidad de garantías internacionales que ataron recursos públicos, generando incertidumbre y una crisis de confianza.

¿Pudo haber sido diferente? Stiglitz cree que sí y tiene varios ejemplos de países, desde Chile hasta China, que fueron capaces de evitar las principales dificultades de la versión del FMI sobre el Consenso de Washington. Para este autor, el principal problema con la aproximación del FMI fue la forma dogmática y autoritaria con la que se impusieron sus políticas, dejando poco o ningún espacio para que los paí-

4. Manzetti, 1997.
5. Kaminsky y Reinhart, 1999.

ses hicieran uso de sus capacidades y se adaptaran a sus condiciones peculiares. No hubo ninguna preocupación por el ritmo y la continuidad de las reformas, debido, por un lado, al fundamentalismo de mercado por las autoridades del FMI; y, por otro lado, a su poder casi imperial sobre los países que necesitaban su apoyo. Las políticas de ajuste económico deben considerar que no hay automatismos de mercado para compensar la destrucción de instituciones y empresas tradicionales, y que el crecimiento de una economía de mercado requiere instituciones bien establecidas, incluyendo un adecuado funcionamiento del sistema legal, derechos de propiedad, una efectiva legislación antimonopolio, y disponibilidad y libertad de información. La agenda de transformación no debe limitarse al equilibrio económico y a la expansión de la economía de mercado, sino debe incluir temas como el mantenimiento del empleo y los servicios sociales básicos, la reforma agraria, la educación pública y un ataque directo a las situaciones de extrema pobreza.

Fundamentalmente, Stiglitz cree que la transformación económica requiere la preservación y gradual transformación de la sociedad, conducida por un liderazgo competente y legítimo. En tal sentido, los gobiernos deben gastar menos, y mejorar su capacidad de regular la economía y de implementar políticas sociales. Sin embargo, afirma también que ninguna reforma puede ser llevada a cabo desde Washington sin el compromiso activo y la participación de los propios líderes e intelectuales de cada país.

Es más fácil señalar los problemas asociados al Consenso de Washington que sugerir una mejor alternativa, puesto que parece imposible, e indeseable, regresar a los tiempos de las economías cerradas, de los crecientes déficit públicos y de la permanente inequidad social. Dani Rodrik, un economista de Harvard identificado, al igual que Joseph Stiglitz, como miembro del "Disenso de Cambridge",[6] con-

6. Bacha, 2002.



cuerda también con los principales objetivos económicos planteados, pero señala los problemas asociados a los intentos de traducir las recomendaciones de política general en acuerdos institucionales específicos, los cuales están lejos de ser obvios y automáticos:

> Los principios tales como incentivos apropiados, derechos de propiedad, dinero seguro y solvencia fiscal, aparecen desprovistos de marcos institucionales. Necesitamos operacionalizarlos a través de un conjunto de acciones políticas. Las experiencias anteriores nos muestran que pueden haber múltiples formas de empaquetar esos principios en acuerdos institucionales. Los diferentes paquetes tienen costos y beneficios diferentes dependiendo de las limitaciones políticas predominantes, los niveles de capacidad administrativa y los fracasos del mercado. Generalmente, el horizonte institucional pre-existente ofrecerá tanto restricciones como oportunidades, por lo que se requerirá de métodos creativos o experimentos audaces. Desde esta perspectiva, el "arte" de la reforma consiste en seleccionar la opción adecuada a partir de un menú potencialmente infinito de diseños institucionales.[7]

## Globalización y pobreza

Al inicio de su libro, Stiglitz dice que, en años recientes, "la brecha entre ricos y pobres ha ido creciendo, e incluso el número de personas que viven en extrema pobreza —con menos de un dólar al día— se ha incrementado".[8] Los efectos actuales de la globalización en la economía fueron el tema de un análisis detallado de Stanley Fischer, Primer Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional desde septiembre de 1994 hasta agosto del 2001, en una respuesta indirecta a las críticas de Stiglitz.[9]

7. Rodrik, 2003: 13.
8. Stiglitz, 2002: 24.
9. Fischer, 2003.

Para Fischer, el hito que marcó el inicio de la globalización fue el colapso del sistema monetario mundial de Bretton Woods, establecido en 1944 y por medio del cual se creó también el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, conocido ahora como Banco Mundial. Hasta la década de 1970, existía la idea generalizada de que las monedas de todos los países debían tener una relación fijada al dólar —"tipo de cambio fijo"— y que la misión del FMI era proveer apoyo y asistencia técnica a los países que se encontraran en dificultades para mantener este tipo de cambio. Después de la década de 1970, con el crecimiento de los flujos de capital internacional y del uso de políticas monetarias con propósitos domésticos, los valores de la moneda empezaron a flotar, lo cual condujo a la inestabilidad en las relaciones financieras entre los países. Este no era un fenómeno nuevo, puesto que, proporcionalmente, en la actualidad, los flujos de capital internacional no son más elevados de lo que fueron antes de la Primera Guerra Mundial; pero esta situación marcó un cambio importante en los últimos cincuenta años aproximadamente y sigue intensificándose.

Fischer inicia su ponencia citando al economista Rudi Dornbusch (1999), quien, impresionado por la globalización, nos recuerda la fascinación de Marx por el capitalismo, hace casi dos siglos atrás:

> Este siglo y particularmente las últimas tres décadas, han sido testigos de que, en la medida que el Estado-Nación ha sido desmantelado en favor de la economía global, la libre empresa reemplaza a las empresas estatales y a la restricción económica; la extraordinaria innovación tecnológica y el capitalismo codicioso quiebran las burocracias. Aquel que diga que esto es imposible puede ser interrumpido por alguien que acaba de hacerlo. El proceso está lejos de estar completo; la innovación y la libre empresa difunden una nueva forma de ver las cosas y la aceptación entre los que se sujetan a una actitud de sí-se-puede, para el horror del *statu quo* de los políticos. Si este siglo enseñó algo, seguramente fue esto: incluso los retrocesos desalentadores como la depresión y la guerra son solamente tragedias momentáneas —que compran oportunidades, por decirlo de alguna manera— en un avance implacable del estándar de vida y de la oportunidad para disfrutar mejor de la vida. Uno de los más importantes economistas del siglo XX, Joseph Schumpeter —Ministro de Economía de Austria en los años veinte y luego profesor de Harvard—, escribió acerca de la destrucción creativa como el mecanismo dramático del progreso económico. Ese proceso está en marcha.[10]



Fischer concuerda con Dornbusch, pero es menos entusiasta. Él examina la evidencia disponible de los cambios en la economía global en las últimas décadas y encuentra un panorama mixto. Su principal conclusión acerca de la pobreza es que la situación está mejorando, especialmente en países densamente poblados, como China e India, con ligeros cambios en América Latina y un claro deterioro en África, asociado en gran parte a la propagación del sida. Por otro lado, la desigualdad de ingresos parece incrementarse, tanto en los países como entre ellos. En otras palabras, los pobres parecen estar volviéndose menos pobres, pero la distancia que guardan con respecto a los ricos sigue creciendo. ¿Es esta la consecuencia de la apertura de las economías nacionales al mercado internacional? Al respecto, Fischer no solo examina los efectos del comercio, sino también la libre circulación de capitales; la evidencia muestra que los países que se desarrollaron mejor habían abierto sus economías al comercio y a los flujos de capital, pero no todos los países que abrieron sus economías tuvieron éxito. Una economía abierta, concluye Fischer, es una condición necesaria, pero no una condición suficiente para el crecimiento económico. Como un verdadero economista liberal, Fischer cree que, en el largo plazo, el capital debe ser libre para circular por todo el mundo en busca de los mejores rendimientos posibles. Sin embargo, en el corto plazo, opina que quizá

10. Dornbusch, 1999; citado en Fischer, 2003: 4-5.

sea necesario colocar algunos límites a este flujo, como lo hizo Chile de manera exitosa durante un período; pero, sobre todo, considera que lo necesario es hacer transparentes las situaciones financieras de los países y asegurarse de que las condiciones macroeconómicas sean las adecuadas —déficit públicos reducidos, baja inflación y adecuadas tasas de interés.

Asimismo, Fischer cree que el sistema global de comercio internacional es injusto y desfavorable para los países en desarrollo, debido a la protección y a los subsidios de los sectores agrarios en Europa y en los Estados Unidos. Sin embargo, no apoya los antiguos puntos de vista de Raúl Prebish y de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas acerca de la superioridad que, en el largo plazo, tiene la industria sobre las economías agrarias en el comercio internacional. Además, cree que los desequilibrios monetarios pueden ser superados a través de negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio.

¿Qué podemos esperar en el futuro? Mucho de lo que pueda suceder depende del crecimiento de la economía de los países industrializados. Si la economía mundial continúa creciendo, casi todo el mundo podría beneficiarse de ello; si no, sería mucho más difícil. Algunos países en desarrollo, grandes e importantes, tales como China e India, están avanzando, mientras que, en América Latina, Chile, México y Brasil se están organizando y tal vez encuentren su camino. Los grandes problemas están en África y en varios países latinoamericanos, particularmente en la región andina. Para Fischer, las políticas del futuro no deberían ser diferentes de aquellas del pasado: será necesario seguir adelante con las recomendaciones del Consenso de Washington, poniendo un mayor énfasis en el alivio de la pobreza, en el establecimiento de redes de protección social para situaciones de extrema pobreza y en las reformas institucionales. Asimismo, será necesario acabar con las barreras comerciales a los países pobres e incrementar la ayuda internacional; además, deberían diseñarse mecanismos para hacer que el sistema financiero internacional sea menos propenso a las crisis. Por último, deberán elaborarse mejores políticas para la migración internacional y la gobernabilidad.



Todas estas propuestas van a requerir organizaciones multilaterales más fuertes y competentes que vayan en contra de la tendencia actual de creciente unilateralismo de los Estados Unidos. La ayuda internacional que podría tratar directamente los problemas de los países más pobres y permitirles mejorar sus economías ha tendido a reducirse de manera constante; esto es así, especialmente con Estados Unidos y otras economías ricas, tal vez debido a los pobres resultados de los programas de ayuda y al mal manejo de los recursos en varios países. El término de la Guerra Fría y el debilitamiento de las Naciones Unidas y de otras organizaciones multilaterales también pueden explicar la creciente negligencia que ha habido con los países pobres. Fischer concluye con una nota sombría, diciendo que:

> Tal como las palabras de Keynes nos lo recuerdan, no podemos dar por sentado que el mundo continuará por el camino de la globalización, de mayor prosperidad y de mayor democracia, luego de un siglo que fue testigo de la primera competencia sostenida entre dos sistemas económicos y políticos claramente definidos. Si bien el sistema democrático, favorable al mercado y a la globalización ganó decisivamente esta lucha, está siendo atacado.[11]

George Soros, el economista y financista que obtuvo grandes ganancias por su participación en el mercado financiero y que es ahora un filántropo, es mucho más crítico del sistema capitalista global actual que Stiglitz.[12] A veces, sus escritos son difíciles de entender para aquellos que no están familiarizados con las complejidades de los mercados financieros y también porque están fuertemente marcados

11. Fischer, 2003: 26.
12. Soros, 1998.

por su participación personal en situaciones especificas. Él introduce el concepto de "reflexividad" para expresar la idea de que las realidades económicas no son independientes del observador, sino que están moldeadas en gran parte por las interpretaciones y acciones de aquellos que tratan de entenderlas y lidiar con ellas.[13] Para Soros, la reflexividad es más importante que el equilibrio para entender las realidades económicas, particularmente con relación a los mercados financieros. Sin embargo, la conclusión general no es difícil de entender: los mercados financieros globales son inherentemente inestables y, por ello, necesitan control y regulación. El FMI, al estimular a los países a que abrieran sus economías y al proveerlos de recursos para sobrellevar las crisis a corto plazo, se volvió parte del problema en vez de ser la solución. Dada esta situación, Soros ve únicamente dos posibles salidas: o los países buscarán aislarse de la economía global o serán expulsados de ella, o los países más desarrollados acordarán establecer un mercado internacional de capitales mucho más regulado.

En sus escritos de 1944, Karl Polanyi, habló acerca de tres "mercancías ficticias" que fueron lanzadas a los mercados por el capitalismo, pero que deberían ser controladas socialmente y no por el mercado: la tierra, el trabajo y el dinero. La tierra continúa siendo importante en varias sociedades, aunque el proceso de destrucción de las sociedades campesinas tradicionales y la movilización de la población a las ciudades ha completado su curso. El Estado de

13. El concepto, también conocido como el "efecto Camaleón", no es nada nuevo ("Yo siempre seré una niña pequeña para el Profesor Higgins, porque él siempre me trata como una niña pequeña, y siempre lo hará, pero yo sé que yo puedo ser una señorita para ti porque tú siempre me tratas como una señorita, y siempre lo harás"). Fue hecho explícito por Robert K. Merton en su artículo de 1957 sobre "la profecía de autorrealización" y es ampliamente adoptado por los sociólogos de la ciencia desde entonces. Sin embargo, su uso en el análisis económico es más reciente (Merton, 1957).



Bienestar colocó fuertes límites a la libre contratación del trabajo en los Estados-nación y, actualmente, existen muchas más restricciones al flujo internacional del trabajo que hace un siglo atrás, cuando millones de inmigrantes se desplazaron desde Europa y Asia hacia otras partes del mundo. Hoy, los problemas de la globalización están en gran parte asociados a las transacciones monetarias y aquellos que saben más sobre este tema concordarán con Polanyi en que el dinero es demasiado importante como para ser controlado únicamente por los mercados.

## Ciudadanía, derechos humanos y los Estados-Nación modernos

Desde tiempo atrás, ha existido la idea de que los seres humanos están dotados de derechos y obligaciones que trascienden las peculiaridades culturales. En el siglo XX, esta idea adquirió una nueva y dramática urgencia con el surgimiento del fascismo, del estalinismo y de la carnicería de las guerras mundiales. En la década de 1930, el sociólogo ruso Georges Gurvitch, radicado en Francia, publicó la historia del concepto de derechos sociales, seguida, a mediados de la década de 1940, por una propuesta para una Declaración de Derechos Humanos.[14] Mientras tanto, Hannah Arendt trabajaba en su clásico libro sobre los orígenes del totalitarismo y que se mantiene como referencia central hasta hoy.[15]

Otra referencia clásica es el texto del sociólogo británico T. H. Marshall sobre clase social y ciudadanía, escrito en la década de 1940 y que se constituyó como un esfuerzo para desarrollar un concepto de derechos que no perdiera de vista sus raíces en la historia de las sociedades europeas modernas, al tiempo que apuntara a la definición de princi-

14. Gurvitch, 1932 y 1944.

15. Arendt, 1951 y Power 2004.

pios y objetivos que pudieran ser considerados universales.[16] Para él, la noción de derechos estaba estrechamente asociada a la noción de ciudadanía, puesto que un derecho no era una cuestión abstracta, sino que definía una relación entre los miembros de un Estado-Nación —los ciudadanos— y ese Estado-Nación.

Para Marshall, hay tres tipos de derechos, los cuales se han desarrollado con la formación de los modernos y democráticos Estados de Bienestar. Los primeros son los derechos civiles, definidos como "los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de credo, el derecho a tener una propiedad y llevar a cabo contratos válidos y el derecho a la justicia".[17] Se trata de derechos legales, los cuales pueden ser implementados por una legislación adecuada y por un grupo mínimo de instituciones: los tribunales y las fuerzas del orden. En segundo lugar, están los derechos políticos: "el derecho a participar en el ejercicio del poder político", esto incluye los derechos a votar y a ser elegido. En la mayoría de las democracias modernas, la universalización de estos derechos es un fenómeno reciente, puesto que, en la mayoría de los países, estaban limitados por razones de género, propiedad de tierras, educación, edad, raza y lugar de nacimiento: la extensión de estos derechos a las mujeres, a los analfabetos, a los no blancos y a los nacidos en el extranjero son logros recientes. Los derechos políticos requieren un conjunto diferente de instituciones: partidos políticos, parlamentos y reglas de juego que aseguren la equidad en los derechos de voto. Los casos de Estados Unidos, donde un candidato presidencial puede tener la mayoría del voto popular, pero perder en el colegio electoral; o de Brasil, donde un congresista o un senador, de un pequeño Estado, puede ser elegido con una fracción de votos necesarios para elegir a otro congresista en São Paulo; o de Inglaterra, donde el sistema "de mayoría simple" fue ideado para asegurar el dominio de los pequeños pueblos sobre la población concentrada en los grandes centros urbanos, son ejemplos de las limitaciones de los derechos políticos existentes en las democracias modernas.

16. Marshall, 1950.

17. En esta breve presentación de los conceptos de T. H. Marshall, se está haciendo uso del debate sobre la implementación de derechos sociales en los países escandinavos, desarrollado por Klausen, 1995.



Los derechos sociales fueron definidos por Marshall como "el derecho de compartir al máximo el patrimonio social y de vivir la vida de una manera civilizada de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad". En el contexto europeo, esto significó el derecho a la educación, a la protección del bienestar de las personas y a un ingreso mínimo "digno". Las instituciones que implementaron estos derechos fueron los sistemas de educación pública y de servicio social.

Los derechos civiles y políticos se definen como "pasivos" en el sentido de que dependen principalmente de las reglas legales de la convivencia democrática y no necesitan grandes recursos para ser implementados. Los derechos sociales, en cambio, son "activos", puesto que requieren instituciones dotadas de considerables recursos y la activa distribución de los beneficios a la población: educación, pensiones, cuidado de la salud y salarios mínimos. Para esto, los gobiernos tienen que recaudar impuestos, así como obligar a las empresas privadas a que brinden servicios a sus empleados.

## Derechos humanos y cohesión social

La evolución del concepto de derechos humanos no ha estado asociada a una correspondiente preocupación por los temas de cohesión social y es un error pensar que ambos aspectos signifiquen lo mismo. Es posible rastrear ambos conceptos en el lema de la Revolución Francesa: *Liberté, Égalité, Fraternité*, y cabe señalar que, mientras que los derechos

civiles y políticos estuvieron asociados a *Liberté* y los derechos sociales a *Égalité*, no hubo una agenda de derechos que correspondiera a *Fraternité*.

Una posible explicación es el énfasis en el individualismo, valor central en la modernización de las sociedades occidentales y que se desarrolló al romperse las ataduras tradicionales que vinculaban a las personas con sus grupos primarios, su familia o clan. En las ciencias sociales, la idea de "cohesión social" está generalmente asociada a la idea de "comunidad", una unidad social en la que las personas están vinculadas por valores comunes y por una lealtad incondicional, en oposición al *homo oeconomicus* individualista y calculador de Adam Smith. Con el desarrollo de los Estados-Nación modernos, los valores de solidaridad y cohesión social se transfirieron de los niveles locales a los niveles nacionales, primando el nacionalismo y el patriotismo por sobre los lazos familiares, religiosos o lingüísticos. Sin embargo, los científicos sociales nunca creyeron que las sociedades modernas pudiesen funcionar sin algún grado de cohesión social. Este tema fue discutido tanto en el clásico trabajo de Émile Durkheim, quien escribió acerca de la importancia de la *solidarité organique* que vinculaba las sociedades modernas a través de los valores comunes derivados de la educación pública, como por Polanyi, quien denunció los riesgos de desarticular la economía del tejido social.[18] La importancia del consenso y de la cohesión social en las democracias liberales fue el tema de un documento pionero escrito por Michael Mann, quien, viendo la evidencia disponible en 1970, concluyó que "la cohesión en una democracia liberal depende de la ausencia de un compromiso con relación a valores generales de cualquier tipo y a la 'aceptación pragmática' por parte de las clases subordinadas de su limitado rol social".[19] Este enfoque ha sido renovado recientemente en la creciente literatura sobre "capital social", definido como el conjunto de valores e identidades sociales compartidos, requeridos para el desarrollo y mantenimiento de las instituciones empresariales modernas.[20]

18. Durkheim, 1973 y Polanyi, 2001.
19. Mann, 1970.



En este contexto, es notable la manera como la Unión Europea ha colocado la cohesión social como tema central de su agenda.[21] Podemos sugerir dos posibles explicaciones para ello. La primera es que, en Europa Occidental, las formas tradicionales de cohesión social nunca fueron totalmente reemplazadas por valores individualistas, y las identidades lingüísticas, religiosas y profesionales se mantuvieron fuertes a lo largo de los siglos XIX y XX. Un reflejo de esto es la ampliación del Estado de Bienestar europeo, si se lo compara con el de los Estados Unidos, y la preocupación de los políticos y de la población europea por preservar los beneficios de este sistema de bienestar ante la arremetida de la competencia internacional. La segunda explicación tiene que ver con la preocupación respecto a las tensiones creadas por las nacionalidades y culturas en conflicto en los países europeos, ya sea debido a las fracturas históricas en sus propias sociedades o debido a la creciente presencia de inmigrantes provenientes de África, Asia y los países musulmanes.

## La globalización de los derechos humanos

Para Marshall, los derechos individuales son inseparables de la ciudadanía, lo cual supone que las personas pertenecen a una comunidad —generalmente, una nación— con relación a la cual tienen derechos y responsabilidades. Sin embargo, recientemente, los derechos humanos (una expresión que involucra los tres tipos de derechos descritos por

20. Dasgupta y Serageldin, 2000; Esping-Andersen, 1999; Fukuyama e Instituto del FMI, 2000; Putnam, 2001.
21. Comisión Europea, 2001 y 2003.

Marshall) se han convertido en una preocupación internacional, son promovidos por organizaciones multilaterales y no gubernamentales, y cuentan con amplia cobertura y apoyo de los medios de comunicación. El primer documento importante en esta línea fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948, junto con la Convención sobre el Genocidio, después de extensas negociaciones conducidas, en gran parte, por Eleanor Roosevelt. Este documento cubre todo el rango de derechos civiles, políticos y sociales. Después vinieron varias convenciones de derechos regionales, derechos humanos y diferentes tratados. Actualmente, cada rama del sistema de las Naciones Unidas tiene su propia agenda específica de derechos o declaración como, por ejemplo, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos al trabajo de 1998 y la Declaración Jomtien "Educación para Todos" de 1990. Estos documentos incluyen el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Tortura, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias.

¿Cuán importante y efectivo es el enfoque de los derechos humanos para lidiar con los problemas contemporáneos de pobreza y penurias que acompañan la economía de mercado y la globalización? Es un enfoque muy importante desde el punto de vista moral, ya que define qué es y qué no es aceptable, y establece los estándares que deben adoptar los gobiernos, las empresas privadas y otras instituciones. Su reconocimiento empodera a aquellos que sufren de privaciones y discriminación social para que puedan movilizarse y hagan valer sus derechos. Sin embargo, para que estos estándares sean efectivos, su cumplimiento tiene que ser exigido también por la opinión pública nacional e internacional, las organizaciones internacionales, los movimientos sociales y las instituciones legales; pero, sobre todo, por los Estados-Nación que tienden a establecer prioridades bajo los términos de sus "intereses nacionales" o, en democracias modernas, en función de las demandas de sus electores. En nombre de los intereses nacionales, las democracias occidentales han apoyado todo tipo de regímenes políticos autoritarios o se han vuelto contra ellos bajo la bandera de los derechos humanos, cuando les ha sido conveniente; y la protección de los intereses de los grupos nacionales poderosos ha colocado límites a la capacidad y la voluntad de los gobiernos nacionales para proteger los derechos humanos:



> Los Derechos del Hombre, escribió Arendt, han sido definidos como "inalienables" porque se suponía que serían independientes de todos los gobiernos; pero resultó que en el momento en que los seres humanos sintieron la falta de sus propios gobiernos y tuvieron que defender sus mínimos derechos [humanos internacionales], ninguna autoridad estuvo para protegerlos y ninguna institución estaba dispuesta a garantizarlos.[22]

La cuestión se hace aun más compleja cuando la agenda de los derechos humanos está asociada a las agendas de los derechos colectivos, atadas al concepto de cohesión social. Las sociedades occidentales modernas están acostumbradas a responder a las demandas de derechos individuales y de las clases sociales definidas económicamente. Sin embargo, no están preparadas para encarar las demandas colectivas de grupos sociales particulares, especialmente cuando estos se presentan en términos de identidades lingüísticas, religiosas o étnicas. Una de las razones para esta dificultad es que la idea de los derechos colectivos va en contra de los principios de igualdad individual bajo la ley, cuestiona el universalismo en la implementación de políticas públicas —que es un dogma central del Estado-

22. Power, 2004.

Nación moderno— y, en situaciones extremas, se convierte en una amenaza para la supervivencia misma de los Estados-Nación tal como fueron organizados en el pasado.

La inclusión de los derechos humanos y colectivos en la agenda de los países también puede crear dificultades cuando estos son asociados a los intentos de reemplazar políticas "convencionales" con la movilización ideológica y de reemplazar la implementación de políticas administrativas y burocráticas con la acción voluntaria. Tanto el movimiento de los Sin Tierra en Brasil como el de los Zapatistas de Chiapas en México han tenido éxito consiguiendo apoyo internacional para su causa y han logrado algunos beneficios para sus miembros, aunque no guarden relación con sus originales ambiciones revolucionarias. Un ejemplo más importante fue la impresionante victoria electoral de Luis Ignacio "Lula" da Silva para la presidencia de Brasil en el 2002, luego de una campaña basada en la afirmación de ideales de justicia social, contrarios a las orientaciones supuestamente pragmáticas y de "interés material" del gobierno anterior.

En la vida real, por supuesto, los logros ideales y pragmáticos están siempre entremezclados. Los campesinos que se unen al movimiento de los Sin Tierra en Brasil lo hacen debido a la expectativa de recibir tierra y subsidios por parte del gobierno, y sus líderes políticos obtienen los beneficios directos e indirectos —así como los riesgos ocasionales— relacionados con su exposición nacional e internacional.[23] Una vez en el poder, el nuevo gobierno de Brasil tuvo que enfrentar la necesidad práctica de organizar la economía y de negociar con los políticos para conseguir suficientes votos en el Congreso para aprobar una legislación de "orientación material" que conmocionó a considerables sectores de su electorado, y condujo a una seria crisis y a una frustración general.

23. Carter, 2003.



Esto no significa que la distinción entre la política pragmática y la basada en los derechos humanos no exista en la vida real o sea irrelevante para la política y los políticos. Los movimientos de derechos humanos, al situarse en un elevado nivel moral, pueden obtener apoyo para grupos y sectores "débiles", y obtener resultados y concesiones que, de otra manera, no se podrían lograr. Muchos autores han tratado de analizar estos movimientos sociales como otra estrategia racional para la acumulación de recursos que no sería diferente, en esencia, de otras modalidades de acción política.[24] Michael Ignatieff describe el uso del argumento de los derechos humanos en la vida política como similar al uso de una carta ganadora en un juego que, al echarse a la mesa, gana a las demás.[25] La dificultad de esto es que, en la práctica, los derechos humanos están sujetos a controversias, puesto que tienen diferentes interpretaciones; además, están sujetos a diferentes prioridades y requieren ser negociados, situación que contradice la noción de que estos son valores absolutos y, como tales, no negociables.

Dos consecuencias negativas se deducen de esto. La primera es la intensificación del conflicto y la confrontación, donde podría haber espacio para la negociación, el compromiso y el uso de procedimientos legales establecidos para la resolución de conflictos. Como en los ejemplos de los movimientos de Chiapas y de los Sin Tierra, los conflictos de interés son habitualmente tratados como enfrentamientos dramáticos entre el Bien y el Mal, con la constante amenaza de que puedan tener un desenlace trágico con derramamiento de sangre, lo que, a su vez, atrae la atención de los medios de comunicación y la opinión pública internacional, restándole legitimidad a las instituciones legales. La segunda consecuencia es que las negociaciones y el compromiso se pueden dar, pero por debajo de la mesa, como

24. Jenkins, 2002.

25. Ignatieff y Gutmann, 2001.

algo prohibido y, por lo tanto, más propenso a tratos y favores, en lugar de ser hechos de manera abierta, de acuerdo con reglas y procedimientos claros.

### Derechos humanos y política

Cuando las burocracias públicas son ineficientes y corruptas, y el proceso político es propenso a la influencia de grandes sumas de dinero y a la manipulación de la opinión pública a través de los medios de comunicación, aparece una fuerte tentación de reemplazar el trabajo de las instituciones establecidas por el voluntarismo. Existen muchos ejemplos de esto, como los esfuerzos de brindar educación a través de campañas, en vez de hacerlo con escuelas regulares, o de reemplazar los procedimientos usuales para la asignación de presupuesto por algún tipo de proceso presupuestal participativo.

Una dificultad de este enfoque es que las acciones a favor de los derechos humanos son, por definición, voluntarias, mientras que la acción de las instituciones establecidas es, por definición, obligatoria y universal. Las políticas sociales basadas en la capacidad de ciertos grupos para movilizarse por sus intereses y motivaciones corren el gran riesgo de dejar de lado los intereses y las necesidades de aquellos menos capaces de organizarse. El otro riesgo potencial es que el activismo de las organizaciones de los derechos humanos, al desviar la atención y la energía de la sociedad de las instituciones establecidas, puede contribuir, sin intención alguna, a debilitarlas y a hacerlas menos capaces de cumplir su función que si hubieran estado bajo la presión y vigilancia de los movimientos sociales y de la opinión pública. Como Albert Hirschman escribió años atrás, estas instituciones no estarían sujetas a *voice*, pero permanecerían protegidas del *exit*, debido a la naturaleza pública, y esta es la mejor receta posible para el decaimiento institucional.[26]

26. Hirschman, 1981.



En Brasil, en años recientes, varias municipalidades han introducido sistemas de "presupuesto participativo", en los cuales el destino de los recursos públicos es decidido en las asambleas del pueblo, con la participación de los miembros de la comunidad local. El supuesto es que este procedimiento es más democrático que el tradicional, en el cual los presupuestos son preparados por el alcalde y presentados a los concejales para su aprobación. De hecho, debido al sistema electoral, los vínculos entre la población y sus representantes elegidos son débiles o inexistentes; sin embargo, el problema con la democracia participativa es que no todos los grupos están igualmente representados en esas asambleas y las decisiones tienden a favorecer a aquellos que tienen mayor capacidad para organizarse y presionar por sus intereses, mientras los más necesitados tienen menor capacidad para participar. En la práctica, la mayoría de los gastos municipales nunca se encuentra sometida a este tipo de decisión, puesto que está atada a los salarios y a los gastos fijos, y la atención dada a las asambleas municipales puede desviar la atención pública del proceso por el que se asigna la mayoría de los recursos.[27]

¿La defensa de los derechos humanos como "interés ideal" es más apropiada para la implementación de políticas que el enfoque racional de "interés material" preferido por los economistas? Varun Guari analiza esta cuestión, considerando la implementación de políticas de educación y de salud en los países en vías de desarrollo, y concluye con una propuesta conciliatoria:

> Con respecto a las consecuencias de las políticas sociales, las propuestas de los defensores de los derechos a la salud y la educación no son tan diferentes de las ofrecidas por los economistas. Declarar la existencia de derechos a la educación y al cuidado de la salud, es consistente con la creencia de que adquirir derechos es un proceso gradual, que los derechos sociales

27. Fedozzi, 1997.

son metas y no restricciones, que el financiamiento y el suministro de servicios puede ser público o privado, y que para defender los derechos sociales se requieren instituciones, información, organización, y "advocacy". Un enfoque económico moderno del cuidado de la salud y de la educación en los países en desarrollo enfatiza también la necesidad de fortalecer el rendimiento de cuentas (*accountability*), la administración sectorial, la transparencia y el acceso a la información. Ambos enfoques recomendarán una mayor participación de los padres en el manejo de la escuela, y de los pacientes en las decisiones para el cuidado de la salud; organizaciones locales y cívicas más efectivas para el monitoreo de los servicios, mayor transparencia y reglas más claras en la asignación de presupuestos y una simplificación de la administración y dirección de los sectores de salud y educación. En ambas propuestas, la meta es fortalecer la posición de los receptores de servicios.[28]

Una consecuencia importante del enfoque de la defensa de los derechos humanos en las decisiones políticas es el énfasis en los derechos generales y en su cumplimiento a través de procedimientos legales, más que a través de la dependencia en el trabajo técnico de la administración pública. A este respecto, Brasil es un buen ejemplo: la Constitución de 1988, escrita después de veinte años de autocracia militar, tiene una lista muy detallada de los derechos individuales y de las obligaciones de las autoridades para hacerlos cumplir, sin ninguna consideración de prioridades o de medios necesarios para el mismo. Como un ejemplo extremo, el párrafo 3 del artículo 192 establece que las tasas de interés reales nunca podrán ser mayores de 12% al año, incluyendo un severo castigo penal para aquellos que no lo cumplan. En la práctica, esta disposición nunca fue implementada, bajo el supuesto de que tenía que ser regulada por la legislación ordinaria, la cual nunca fue propuesta por los gobiernos. Había también un acuerdo tácito para no



cuestionar la violación de esta cláusula constitucional en los tribunales de justicia.

Sin embargo, el poder del sistema judicial no puede ser minimizado para presionar a la administración pública en beneficio de los derechos de ciertos sectores sociales. El mejor ejemplo en Brasil ha sido que, en los momentos en que los gobiernos procuraban controlar la inflación, una serie de decisiones legales cambió las formas por las que el gobierno convertía y ajustaba los salarios a la inflación contribuyendo a crear enormes déficit públicos en beneficio de determinados sectores.

A esas decisiones de los tribunales se pueden agregar incontables mandatos de jueces locales en beneficio de individuos y grupos, decisiones que, según la tradición brasileña, no están atadas a los precedentes establecidos por las cortes de rango superior.[29] Algunos estudios han mostrado que, en Brasil, los jueces tienden a pensar que los principios generales de los derechos humanos deben prevalecer sobre la fría letra de la ley, lo que brinda apoyo moral necesario para resistir los intentos de volver obligatorias las decisiones de las cortes de rango superior; así, por ejemplo, un juez puede decidir en contra de la confiscación de propiedades de personas pobres como pago de una deuda con un banco. Sin embargo, la consecuencia de este tipo de decisión humanitaria es que los bancos se vuelven inseguros, incrementan sus tasas de interés y se rehúsan a brindar pequeños préstamos a personas con recursos limitados. La autonomía de los jueces locales ha conducido también al desarrollo de una industria de apelaciones judiciales por parte de grupos específicos (por ejemplo, firmas que cuestionan la constitucionalidad de ciertos impuestos) que han inundado los tribunales con miles de demandas, haciendo que el sistema legal sea lento e ineficiente, reduciendo la

29. Sadek, 2001.

capacidad de funcionamiento de los gobiernos e incrementando los costos de las transacciones privadas.[30]

Hay muchos ejemplos más de políticas basadas en consideraciones de derechos humanos que pueden producir un resultado cuestionable: la forzada extensión de los años escolares a costa de la calidad de la educación; la asistencia médica gratuita e ilimitada para todos, que sobrecarga los sistemas de cuidado de la salud y reduce su calidad; los salarios mínimos elevados y los generosos beneficios de protección laboral que conducen al desempleo y al fomento del trabajo informal e ilegal; la educación superior gratuita, que canaliza los recursos públicos a grupos de ingresos altos y medios.

Esto no significa que el mundo sería mejor si no existiesen las agendas de derechos humanos, y estas no tuviesen influencia en la vida política y en la forma de hacer política. La perspectiva de los derechos humanos ayuda a establecer prioridades y metas, y a definir estándares para evaluar las políticas. Las dificultades existentes pueden comprenderse mejor siguiendo el análisis clásico de Max Weber sobre la dominación carismática y la institucionalización del carisma, que corre paralelamente a la clásica distinción entre la ética de fines absolutos y la ética de la responsabilidad. Las políticas y el hacer política de derechos humanos son acciones carismáticas, unidas por valores y objetivos esenciales, las cuales no prestan atención a los procedimientos formales y rituales administrativos ni les dan mucha importancia. Esa es su fortaleza y también su debilidad: tienden a destruir las instituciones y son incompatibles con la especialización profesional y con la estabilidad a largo plazo. Estas tienden, también, a hacer que la voluntad colectiva, expresada a través de líderes carismáticos, prevalezca sobre la acción y la elección individual.

Las democracias modernas, para poder existir e implementar políticas basadas en los principios fundamentales

30. Pinheiro y Cabral, 1999.



de los derechos humanos, necesitan instituciones democráticas bien diseñadas, espacio para una administración profesional, normas legales estables y libertad individual. Las acciones públicas no pueden juzgarse únicamente por la intención de los líderes y por los supuestos derechos de individuos y de grupos, sino que deben ser evaluadas por su acatamiento a los procedimientos formales y por sus resultados prácticos para la sociedad en su conjunto. Cuando se trasladan los derechos humanos del dominio de los valores y los fines al dominio de la acción y la implementación política sin la debida consideración a los procedimientos democráticos e institucionales, estos mecanismos pueden verse amenazados. Sin embargo, cuando el compromiso con los derechos humanos y la movilización para su realización nos conducen al fortalecimiento de las instituciones públicas, su contribución puede ser muy valiosa.

## Las agendas de reforma

Incluso, si damos por sentado que la globalización y el creciente uso de la tecnología avanzada pueden resolver, a largo plazo, los problemas de pobreza y de exclusión social, es cierto que, como dice una famosa frase de Lord Keynes, en el largo plazo todos estaremos muertos. No es posible esperar sentados que los beneficios del crecimiento económico les lleguen a gotas a los que están marginados. La agenda de los derechos humanos proporciona referencias e indicadores importantes respecto a lo que se necesita conseguir, pero no es fácil traducirla en acciones y resultados. Sin embargo, más allá de eso, es necesario implementar políticas que puedan ayudar al crecimiento de la economía, ayudar a las personas a beneficiarse de su crecimiento y tratar las necesidades que no están relacionadas directamente con el funcionamiento de la economía.

La "reforma social" ingresó en el vocabulario político del siglo XX con la creación de la Internacional Socialista después de la Primera Guerra Mundial, en oposición a la Inter-

nacional Comunista fundada por Lenin y los bolcheviques rusos. Los comunistas eran revolucionarios e internacionalistas; los socialistas, reformistas y, hasta cierto punto, nacionalistas. La Primera Internacional fue organizada por Marx alrededor de los principios del Manifiesto Comunista y proponía una agenda revolucionaria que fuera más allá de los Estados-Nación. La Segunda Internacional, que se reunió por primera vez en 1889, volvió a plantear la misma idea, presionando por una resistencia organizada de trabajadores contra las amenazas de la guerra y la expansión del colonialismo. La Internacional no sobrevivió a la Primera Guerra Mundial, dado que los partidos socialistas de todos los países apoyaron a sus respectivos gobiernos en el conflicto. A raíz de la Revolución Rusa, surgieron dos organizaciones internacionales: una comunista, dirigida por los líderes soviéticos, que unía a los partidos comunistas de Europa y de otras partes del mundo; y la socialdemócrata, dirigida por los principales partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas de Alemania, Inglaterra y Francia.[31]

En la tradición europea, la reforma estuvo asociada a la creación del Estado de Bienestar, impulsado por los partidos políticos fuertemente asociados a los sindicatos. En muchas ocasiones, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, los partidos socialdemócratas y laboristas ganaron elecciones y no sólo asumieron la defensa de los intereses de los trabajadores, sino que apoyaron las políticas que fomentaran el crecimiento económico y participaron en las nuevas redes internacionales, militares y económicas, que crearon en esos años. A medida que las economías crecían, el peso relativo de la clase trabajadora se fue reduciendo y los viejos partidos socialdemócratas se fueron pareciendo más a sus homólogos "burgueses", disputando la preferencia de los votantes en las elecciones periódicas con plataformas muy generales, mientras que la

31 Lowenthal, 1997.



implementación de políticas sociales y reformas económicas cayó en manos de crecientes burocracias públicas.

**Estableciendo las agendas de reforma**

Actualmente, en la mayoría de países, hay partidos políticos afiliados a la Internacional Socialista; pero, generalmente, estos son muy diferentes de sus homólogos europeos; no siempre son partidos relevantes en sus propios países y sus afiliaciones internacionales solo son simbólicas. Las agendas de reforma que se han propuesto recientemente no provienen tanto de tales partidos, sino de una combinación de intelectuales, profesionales, burócratas, organizaciones y nuevos movimientos sociales, nacionales e internacionales, que se organizan alrededor de temas y propósitos específicos para conseguir apoyo a través de la movilización de la opinión pública.

Los países han desarrollado distintas agendas de reforma y en cada una de estas hay un sinnúmero de propuestas, sugerencias y experiencias; sin embargo, existe un notorio núcleo de temas compartidos por todas esas agendas. El crecimiento económico y el empleo son preocupaciones centrales, así como los crecientes costos de los sistemas de pensiones, de la salud y de la educación pública. A su vez, las economías desarrolladas han estado luchando con temas relacionados con el medio ambiente, los derechos de las minorías, la migración internacional y la alienación social. En los Estados Unidos, la pobreza, la discriminación racial, el deterioro urbano y el crimen son temas primordiales en la agenda. La mayoría de los que fueron países socialistas aún están aprendiendo a vivir con economías y democracias abiertas. La democracia y los derechos civiles y políticos siguen siendo temas centrales en varios países asiáticos, africanos y del Medio Oriente. En África y en varios países de América Latina, los temas principales continúan siendo la organización de administraciones públicas viables, que puedan lidiar con una extremadamente difícil

y urgente agenda de austeridad económica, desigualdad, pobreza extrema y, como en Colombia, con una guerra endémica; y la eliminación de las barreras raciales y étnicas entre diferentes grupos sociales. Un tema central en toda América Latina ha sido cómo convertir a las burocracias tradicionales en gobiernos modernos y eficientes, preservando la democracia y los derechos de los ciudadanos.

Otra manera de ver esta cuestión es la de distinguir diferentes tipos de agendas: la agenda política, que busca cambiar y mejorar las "reglas del juego" tanto para solucionar las disputas políticas como para adecuar la participación política; la agenda administrativa, orientada a mejorar las formas de organización y funcionamiento del sector público; la económica, que se ocupa de los temas relacionados con las transacciones económicas, las inversiones, los impuestos, la moneda, el flujo de capital y el comercio exterior; y la social, encargada de los temas vinculados a los derechos sociales.

Un error común es pensar que las agendas de reforma en los países menos desarrollados vienen únicamente del extranjero, como consecuencia del proceso de globalización, ya sea a través de organizaciones multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, o de las agendas de reforma desarrolladas por los activistas de los derechos humanos y las organizaciones internacionales. Es cierto que el Consenso de Washington consistió en una receta para la reforma económica e institucional que debía aplicarse en todo el mundo y también es cierto que la agenda de los derechos humanos internacionales ha ayudado a plantear importantes temas, como la protección de los bosques y los derechos de las poblaciones nativas que han sido olvidadas por siglos. Sin embargo, ya en la década de 1970, varios de los principales países de América Latina estaban atravesando severas crisis internas que no tenían mucho que ver con la globalización, sino principalmente con procesos internos, y que se agravaron por cambios inesperados en la economía internacional, particularmente los impactos causados por la elevación del precio del petróleo y



el incremento de las tasas de interés en los Estados Unidos a inicios de la década de 1980.

En diferente grado, todos los países fueron testigos de un incremento de expectativas y de patrones de consumo de la población, incentivados por el crecimiento urbano, y la expansión de los medios de comunicación y de la participación política, los cuales se desarrollaron mucho más rápido que la capacidad de respuesta de la economía y del sector público. La competencia política en las democracias también fomentó el incremento del gasto público y la distribución de beneficios y privilegios por medio de la ampliación de los servicios públicos, empleando a más personas, creando empresas y corporaciones públicas, garantizando derechos adicionales a los funcionarios y subsidiando al sector privado. La urbanización y la expansión de los medios de comunicación redujeron el poder político de las oligarquías tradicionales y abrieron la arena política a políticos populistas, los cuales estimularon la expansión del sector público; para pagar por ello, los gobiernos incrementaron los impuestos y utilizaron los recursos generados por las contribuciones del seguro social de una población trabajadora joven y creciente. Cuando esos recursos se hicieron insuficientes, los gobiernos empezaron a incrementar la deuda pública y a emitir moneda, lo que condujo a la inflación. En la década de 1970, el capital internacional barato se hizo disponible, y los préstamos internacionales compensaron la falta de inversión y crecimiento interno. En la década de 1980, al elevarse las tasas de interés internacionales, las economías nacionales quebraron, lo que llevó a una devaluación de la moneda y a un estancamiento de la economía.

En el contexto de la Guerra Fría, los conflictos distributivos, generados por el incremento de expectativas, junto con el crecimiento económico limitado, a menudo, se tradujeron en confrontaciones entre derecha e izquierda, provocando intervenciones extranjeras, así como en la instauración de regímenes militares. A finales de la década de 1970, la mayoría de esos regímenes autoritarios había fallado en sus inten-

tos por mantener a la sociedad bajo control y tuvo que abrir el camino a gobiernos civiles, los cuales debieron enfrentar nuevamente las tensiones entre las expectativas de la población y la disponibilidad de recursos, en circunstancias en que el estancamiento económico era general.

En situaciones de crisis, el primer impulso suele ser el de esperanzarse por la existencia de un truco legal o administrativo, la "bala mágica" que pueda matar a la inflación y a la incompetencia institucional, sin afectar muchos intereses. Desdichadamente, o tal vez afortunadamente, no parece existir tal truco si no hay cambios institucionales profundos y duraderos; un claro ejemplo de lo que no se debería hacer viene de Argentina, en donde una ley estableció la paridad fija entre el peso local y el dólar. Esta medida fue proclamada por toda una década como la magia que convirtió a un país problemático en una economía moderna. De manera retrospectiva, Domingo Cavallo, el economista que abanderó e implementó esta política, piensa que falló debido a la incompatibilidad entre los requisitos institucionales para que una moneda sea estable y la forma como trabaja el sistema político argentino.[32] El anterior fracaso del "Plan Cruzado" brasileño, de 1985, puede explicarse según los mismos criterios.[33]

### De la reforma económica a la reforma social

En función de la revisión de la información existente, en un reciente documento, Nancy Birdsall llegó a la conclusión de que las reformas económicas no tuvieron el impacto negativo que generalmente se les atribuye, pero que tampoco tuvieron efectos positivos:

> En resumen, nuestras apreciaciones sugieren que, con excepción de la reforma del sector financiero, las reformas económicas de las últimas dos décadas no han contribuido al incremento de la pobreza y de la desigualdad. Por otro lado, también sugieren que esas reformas no han contribuido mucho a reducir la pobreza y la desigualdad. En cierto sentido, no es sorprendente que la creciente dependencia de los mecanismos de mercado no haya creado nuevas oportunidades económicas a los pobres; la barrera puede ser que los pobres tienen bienes limitados, incluyendo el capital humano, limitación que las reformas de mercado, por sí solas, no pueden cambiar. En particular, la liberalización del sector financiero parece haber hecho que la situación de los pobres se agudice, al menos en relación con los grupos ricos y medios. Esto tampoco es sorprendente: sin garantías los pobres tienen menos capacidad de acceder a los mercados financieros liberalizados (ciertamente el fin de las tasas de interés controladas solo puede ocasionar que el crédito sea más costoso en el corto plazo). Adicionalmente, los nuevos instrumentos financieros de mayor rendimiento ayudan sobre todo a aquellos que cuentan con necesidades específicas de inversión.[34]

32. Cavallo, 2004.

33. Baer y Beckerman, 1989.



El propósito de empoderar a la población pobre con activos y capital, a través de crédito barato y fácil de obtener, así como mediante reformas legales que brinden derechos de propiedad a los habitantes de las barriadas ha sido presentado como una revolucionaria propuesta para lidiar con la pobreza, transformando a cada persona en un microempresario.[35] Un ejemplo de tales programas es el esfuerzo de extender el crédito a las microempresas en Chile, en donde el 1% de las más grandes compañías participa con el 77% de las ventas y las más pequeñas, que comprenden el 83% de las empresas, son responsables solo del 4% del total de las ventas. Sin embargo, estas pequeñas empresas proveen el 50% del empleo y necesitan ser respaldadas y expandidas.[36] Otros programas proveen recursos a familias en

34. Birdsall y Szekely, 2003.

35. Soto, 2000.

36. Román, 2003.

condiciones de extrema pobreza en retribución a alguna acción, como mantener a sus niños en la escuela o participar en campañas de salud pública. Ejemplos de dichos programas son "Oportunidad" (denominado antes "Progresa") en México, "Bolsa Escola" en Brasil y "Chile Joven" en Chile. Las expectativas alrededor de esos programas han sido altas y hay una creciente literatura técnica que busca evaluar su impacto.[37]

Sin embargo, hay poca evidencia de que estos programas tengan impactos significativos en la educación, debido a que el trabajo infantil genera ingresos reducidos y solo se incrementa entre aquellos que se acercan a la edad adulta. Para la mayoría de los padres, el mantener a sus hijos en la escuela es la mejor elección posible, ya que ahí están protegidos de la vida de la calle y eso permite que las madres salgan a trabajar. Más que con las necesidades económicas de la familia, el ausentismo escolar, especialmente de los niños mayores, está más relacionado con la falta de escuelas o con la incapacidad de enseñar a la juventud, especialmente de las familias menos educadas.[38] En todo caso, los beneficios monetarios que estos programas distribuyen, aunque pequeños, pueden ser importantes para segmentos en condiciones de extrema pobreza; pero, cuando no son manejados adecuadamente, estos programas pueden convertirse fácilmente en instrumentos electorales en manos de sus administradores.

En su trabajo, Birdsall sugiere una cronología de cuatro etapas en la implementación de políticas sociales en América Latina. La primera fase coincidió con la expansión económica hasta 1970, y las políticas consistieron, principalmente, en proveer subsidios a bienes y servicios que beneficiaban a sectores medios. Era también un periodo de expansión del sector público, con la provisión gratuita de la educación y

37. Bourguignon y otros, 2002; Castro, 1999; Schultz, 2001.

38. Schwartzman, 2004a y 2005b.



de los servicios de salud. Este periodo terminó con la crisis económica de 1980, por lo que la segunda fase fue de retracción y ausencia de políticas. El tercer periodo, que según la autora se inició entre mediados y fines de la década de 1980, se produjo cuando los gobiernos y los organismos internacionales empezaron a reconocer la persistencia y, en algunos casos, la agudización de la pobreza. En esta etapa, se fomentaron propuestas para la ejecución de políticas compensatorias a través de la creación de redes de seguridad *—safety-nets—*, y mecanismos de distribución de ingresos y de focalización de los recursos existentes hacia los segmentos más pobres de la población. La cuarta fase, que empezó a mediados de 1990 y llega hasta hoy, es descrita como una serie de esfuerzos que no buscan únicamente distribuir los recursos a los más pobres, sino también dotarlos de condiciones para su propio desarrollo:

> [...] tener un ejército de trabajadores no calificados con salarios bajos dejó de ser visto como la base para una competitividad global. El énfasis en conocer las necesidades de los pobres continuó pero con una mayor atención al incremento de sus capacidades productivas, perspectiva consistente con el punto de vista de que la competitividad en las economías abiertas requería mucha mayor inversión en el capital humano.[39]

En otra oportunidad, sugerí una clasificación distinta de las reformas sociales, en términos de tres generaciones.[40] En la primera generación, los recursos y los beneficios se distribuyen entre los que tienen la capacidad de organizarse y reclamarlos; generalmente, estos son los trabajadores de grandes industrias, los empleados públicos y los profesionales. Los más pobres y menos organizados reciben muy poco; pero, gradualmente, también se organizan y reclaman

39. Birdsall y Szekely, 2003: 13.

40. Schwartzman, 2005a.

su parte. Este es el período cuando se construyen escuelas, centros de salud y hospitales; cuando se crea empleo público que se distribuye entre los grupos políticos que apoyan al gobierno, y se aprueba la legislación que provee todo tipo de beneficios y derechos a diferentes sectores del electorado.

La segunda generación comienza cuando se vuelve imposible seguir expandiendo los recursos, debido al estancamiento económico, y es necesario redistribuirlos o incluso reducirlos. La distribución de recursos es siempre una propuesta difícil, debido a que es necesario quitárselos a algunos para dárselos a otros. Esto es mucho más difícil cuando el monto total de recursos disponibles no está creciendo o, peor aun, está reduciéndose. No sorprende que gobiernos que tratan de ejecutar este tipo de políticas se tornen extremadamente impopulares y sean derrotados en las urnas.

La tercera generación de reformas es más un deseo que una realidad y debería caracterizarse por el intento de resolver mejor la situación con la misma cantidad de recursos, gracias al uso de métodos inteligentes y a la capacidad profesional en la administración de los programas sociales. En la educación, significaría asegurar que los profesores enseñen adecuadamente, y no solo aumentarles el sueldo y construir más escuelas; en salud, trabajar más en medicina preventiva y en la atención primaria; en vivienda, crear reglas de zonificación adecuadas, mecanismos financieros y una legislación que induzca a las personas a dejar los asentamientos de vivienda ilegales como las *favelas* brasileñas y barriadas similares. Los dos requisitos básicos serían, por un lado, establecer reglas adecuadas para favorecer la participación de grupos privados, tanto voluntarios como con fines de lucro, en la formulación y ejecución de las reformas; y, por otro lado, aislar a las instituciones públicas encargadas de esas reformas del clientelismo y de las políticas con fines electorales. En áreas como educación, saneamiento, vivienda, salud y seguro social, es indispensable la participación de instituciones privadas —ya sea con o sin fines de lucro— de acuerdo con una legislación consisten-



te y con su respectiva supervisión. Proteger a las instituciones públicas de las políticas con fines electorales no es una tarea fácil, pero se ha llevado a cabo en varios países en áreas como educación, ciencia, tecnología y política económica, y puede, eventualmente, extenderse a otras áreas.

Otros dos componentes centrales de estas políticas de tercera generación son el conocimiento y la transparencia. Para mejorar la calidad de las instituciones educativas, hacer el mejor uso posible de los recursos de salud, idear una estructura inteligente de bienestar social, cuidar el medio ambiente, lidiar con la violencia y la criminalidad, se requiere investigación, experimentación, comparaciones internacionales y una evaluación permanente. Esto solo puede llevarse a cabo si existe una comunidad de especialistas formados en buenas universidades, con financiamiento disponible para la investigación, y con la capacidad para moverse entre la esfera gubernamental y la académica, y si existe una administración pública bien estructurada. En los últimos años, la preocupación de los gobiernos, los organismos y las fundaciones nacionales e internacionales respecto a los temas de pobreza e inequidad puede haber producido, como una consecuencia no deseada, el abandono al mantenimiento y a la expansión de instituciones académicas y de investigación de buena calidad, lo cual es un problema considerable, puesto que son muy necesarias.

En la era de Internet, la transparencia es una meta relativamente fácil de alcanzar, para lo que se requiere voluntad política que permita que la información sobre el uso de recursos, beneficios e impacto de los programas sociales esté disponible para el público. Sin embargo, una delgada línea separa la información de las relaciones públicas de la propaganda; para lidiar con este peligro, se necesita crear organismos independientes de supervisión, los cuales puedan obtener la información necesaria y se encuentren en capacidad de exigir a las burocracias la ejecución de medidas correctivas. Las instituciones transparentes que funcionan sobre la base del conocimiento especializado tienen menos

probabilidades de ser atropelladas por políticas clientelistas y grupos de interés que aquellas que se mantienen cerradas al examen externo y no cuentan con una comunidad de especialistas.

Es interesante señalar que este tipo de reforma de "tercera generación", de mejoramiento de la calidad y eficiencia del sector público, no aparece en la clasificación propuesta por Nancy Birdsall, quien está más interesada en empoderar a los sectores pobres, de tal manera que no necesiten, por así decirlo, los servicios del Estado. Una posible explicación para esto es la desconfianza en que las instituciones del gobierno puedan mejorar y la creciente dependencia en las organizaciones voluntarias, de base comunitaria y de otro tipo, para llevar a cabo las reformas sociales. Esta desconfianza puede ser observada tanto en las organizaciones internacionales, que tienen dificultades para relacionarse con las burocracias públicas, como en los movimientos sociales de todo tipo, los cuales se perciben como mejor equipados y motivados para lidiar con los temas sociales que las instituciones establecidas. Existen muy buenas razones para esta desconfianza, pero, aun así, es imposible proporcionar servicios básicos como educación y salud sin la participación de las instituciones públicas; y, en la medida en que estas son abandonadas o reemplazadas por medidas *ad hoc*, de corto plazo, disminuyen sus oportunidades de mejoramiento.

### La economía política de las reformas

El establecimiento de las agendas de reforma y su implementación son procesos políticos complejos y discutidos en detalle, para el caso de América Latina, en un artículo escrito por Merilee Grindle (2002). ¿Cómo es que se llevan a cabo las reformas sociales de segunda y tercera generación, que requieren la redistribución de recursos de los grupos de interés establecidos —perdedores pero "con poder"—, hacia los sectores pobres y menos organizados de la sociedad —ganadores pero "débiles"?[41] A este respecto, la teoría de "elección racional" no es la adecuada para explicar los resultados que se obtienen en función de la fuerza relativa de los actores involucrados. En realidad, la situación es siempre más complicada de lo que parece: los ganadores pueden estar divididos, la opinión pública puede o no apoyar el cambio, la información puede ser limitada, entre otros factores; por lo tanto, no se trata de un juego sencillo: hay negociaciones, ajustes e intereses específicos que se protegen. El otro enfoque para el análisis es el "institucionalista", que busca el peso y la fuerza relativa del parlamento, la presidencia, los partidos políticos y otros sectores. En este caso, este tipo de análisis resulta inadecuado, ya que suele predecir que las reformas de segunda y tercera generación no ocurrirán debido a que van en contra de los intereses de los grupos más establecidos. Sin embargo, y contra lo esperado, muchas veces estas reformas se llevan a cabo y, según Grindle, tienen que ser explicadas observando el proceso, las negociaciones, el emprendimiento e iniciativa de los actores.



A todo esto, yo añadiría dos elementos: restricciones e historia. Las reformas sociales redistributivas no se proponen e implementan en situaciones abstractas. Estas aparecen usualmente como respuestas a situaciones de crisis cuando, por ejemplo, la inflación está fuera de control, cuando los sistemas de pensiones ponen en peligro el presupuesto público, cuando la violencia urbana se vuelve intolerable o cuando los niveles de desempleo se elevan desmesuradamente. Las percepciones públicas son tan importantes como los propios problemas y estas se encuentran moldeadas en gran parte por la historia, por el recuerdo de los logros y fra

41. Merilee Grindle usa el término *strong losers* para referirse a los grupos de poder con capacidad para obstaculizar las reformas que puedan afectarlos y emplea el término *weak winners* para designar a los sectores sociales que serán beneficiados con las reformas, pero que son débiles pues no están organizados ni tienen influencia.

casos pasados, y por la fuerza de los líderes políticos capaces de aprovechar el momento y conseguir el apoyo público necesario para llevar a cabo sus ideas. En sistemas presidenciales como los existentes en América Latina, el primer año de cualquier gobierno es el momento adecuado para avanzar y eventualmente tener éxito, en contra de lo esperado; después de eso, generalmente, son los intereses o derechos previamente adquiridos los que toman la posta.

Grindle también propone una clasificación práctica dividida en etapas de la implementación de las reformas, cada una caracterizada por la participación de actores específicos. Estas etapas son establecer la agenda, diseñar y presentar las reformas al Congreso para su aprobación, implementarlas y, finalmente, buscar su sostenibilidad a través del tiempo. El establecimiento de la agenda involucra pequeños grupos de intelectuales y especialistas, y responde a las prioridades establecidas en función de temas urgentes como la inflación o a partir de temas propuestos por movimientos sociales, organizaciones internacionales y los medios de comunicación, como los derechos humanos. El diseño es generalmente técnico, hecho por especialistas dentro de los ministerios, algunas veces con el apoyo de asesores internacionales y de consultores. La aprobación de las reformas es un proceso político, que requiere el apoyo de la opinión pública y el Congreso, y de una larga y dura negociación. La implementación y el mantenimiento dependen de que las instituciones compartan los mismos valores y tengan la capacidad necesaria para lidiar con los temas que son materia de reforma. Algunas reformas requieren solo un cambio de legislación y de una manera específica de manejo y distribución de recursos, y son mucho más fáciles de implementar que otras que requieren cambios profundos en la forma como funciona la administración pública. Por ejemplo, para muchos países latinoamericanos, es relativamente fácil realizar la transferencia de la responsabilidad de la administración de la educación básica de los gobiernos nacionales y regionales a las municipalidades; sin



embargo, resulta mucho más difícil transformar a las escuelas de pequeñas burocracias a verdaderas instituciones de aprendizaje.

Las complejidades y dificultades involucradas en el establecimiento y la implementación de la agenda son bastante conocidas para quienes están involucrados en la vida política, pero son, a menudo, ignoradas por los especialistas que aún se adhieren a la vieja creencia modernista sobre los poderes ilimitados de la ciencia y la racionalidad. Existen muchas versiones de esta creencia. Para algunos, todo puede ser resuelto a través de la planificación y de un Estado poderoso, ignorando los fracasos históricos de las economías planificadas, y los costos políticos y humanos de las burocracias centralizadas. En la tradición latinoamericana, aún hay una fuerte creencia de que lo que importa es obtener la adecuada legislación, concediendo derechos, limitando los poderes y estableciendo cuánto debería ser gastado y en qué. Más recientemente, la idea de la reforma institucional empezó a ganar apoyo. Esta reforma busca cambiar los sistemas de partidos, crear agencias reguladoras, reformar el poder judicial, descentralizar y redistribuir el poder de los gobiernos centrales, Estados o municipalidades.

De hecho, ninguna reforma significativa puede ser implementada sin una combinación de reforma institucional, cambios en la legislación y mejoramiento de la capacidad del gobierno para planificar con suficiente anticipación. No obstante, estos elementos no funcionarán si no son parte de cambios profundos en los valores y actitudes de la población, y en el funcionamiento cotidiano de la vida política. Esto no significa que las reformas morales, de las actitudes y los comportamientos deban venir primero, mediante prédicas o de alguna campaña de opinión pública. Las actitudes, los valores y las percepciones públicas pueden cambiar rápidamente cuando las condiciones cambian, como sucedió en Brasil con el fin de décadas de gobierno militar en la década de 1980 y con el fin de la inflación en la de 1990. Las reformas sociales requieren conocimiento, pero sobre

todo arte, el arte de identificar prioridades y la capacidad de comunicar su urgencia e importancia a la sociedad.

## Políticas sociales y cohesión social

Si una sociedad está profundamente dividida entre sectores ricos y pobres, personas educadas y analfabetas, regiones pobres y ricas, como ocurre con la mayoría de países de América Latina, su tejido social estará bajo permanente amenaza. En este sentido, las políticas sociales para reducir la pobreza e incrementar la equidad social son también políticas que ayudan a fortalecer y mantener la cohesión social. Lo mismo se puede decir para las políticas sociales en sociedades con fuertes fracturas culturales y étnicas, y con algunos grupos —como los descendientes de nativos indígenas y de esclavos africanos en América Latina— que viven en peores condiciones que los blancos de origen europeo.

Sin embargo, debe quedar claro que tales políticas no son políticas para la cohesión social como tal. Hay autores de la literatura sobre políticas sociales que tratan de asociar políticas específicas con temas de cohesión social, generalmente entendidos en el sentido más amplio de exclusión social y anomia individual.[42] La agenda política para la cohesión social es más complicada y genera mayor controversia que la agenda para el desarrollo social en general; un listado de temas relacionados específicamente con la cohesión social debería incluir cuestiones como la integración de los inmigrantes en la comunidad local, políticas educativas para minorías lingüísticas, el uso de acciones afirmativas de diferentes tipos y garantías de estatus especial para grupos específicos —como la demarcación de tierras para las poblaciones nativas en Brasil, aceptar el uso de la ley Sharia para las comunidades musulmanas en Europa o bien

42. Carnoy, 1999; Flippen, 2001; Gradstein y Justman, 2002; Lockwood, 1996; White y Harary, 2001; Widgren, 1990; Wydick, 1999.



otorgar diferentes grados de autonomía política a regiones específicas.

Lo que tienen en común estas políticas es que reconocen la existencia de derechos colectivos, que probablemente van contra la tradición universalista e individualista del Estado-Nación moderno. Esto no significa que estas sean inherentemente buenas o malas; solamente significa que deberíamos tomar en cuenta su naturaleza especial y no asumir que son otra política social más, como estamos acostumbrados a pensar de ellas.

## Bibliografía

ARENDT, Hannah
1951 *The origins of totalitarianism.* Nueva York: Harcourt.

BACHA, E. L.
2002 *From the Washington Consensus to the Cambridge Dissensus.* Documento presentado en el seminario "Nuevos senderos de desarrollo", 12-13 de septiembre. Río de Janeiro.

BAER, Werner y Paul BECKERMAN
1989 "The Decline and Fall of Brazil's Cruzado", *Latin American Research Review*, vol. 24, n° 1, pp. 35-64.

BIRDSALL, Nancy y Miguel SZEKELY
2003 "Bootstraps not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America". Documento de Trabajo CGD: Centro para el Desarrollo Global.

BOURGUIGNON, F., F. H. FERREIRA y P. G. LEITE
2002 *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Bolsa Escola.* Washington, D.C.: Equipo de Pobreza del Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial.

CARNOY, Martin
1999 "The Family, Flexible Work and Social Cohesion at Risk", *International Labour Review*, vol. 4, n° 138, pp. 4-29.

CARTER, Miguel
2003 *The Origins of Brazil's Landless Rural Workers' Movement (MST): The Natalino Episode in Rio Grande do Sul (1981-84). A Case of Ideal Interest Mobilization.* Documento de Trabajo. Oxford: Oxford University, Centro de Estudios Brasileños.

CASTRO, V.
1999 "Educational Policies for Reducing Poverty and the Example of the Brasilia Bolsa-Escola Educational Program". Tesis de Maestria no publicada, Reading University.

CAVALLO, D. F.
2004 *Monetary Regime and Exchange Rate Policy: Lessons from the Argentinean Experience.* Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Centro para Estudios Latinoamericanos.

COMISIÓN EUROPEA
2001 *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion.* Luxemburgo: Oficina para Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

2003 *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion; Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory.* Luxemburgo: Oficina para Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

DASGUPTA, Partha e Ismail SERAGELDIN
2000 *Social Capital a Multifaceted Perspective.* Washington, D.C.: Banco Mundial.



DURKHEIM, Emile
1973 *On Morality and society; Selected Writings.* Chicago: University of Chicago Press.

ESPING-ANDERSEN, Gösta
1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

FEDOZZI, Luciano
1997 *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Porto Alegre, Río de Janeiro: Tomo Editorial y Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal.

FISCHER, Stanley
2003 "Globalization and its Challenges", *The American Economic Review*, vol. 93, n° 2, pp. 1-30.

FLIPPEN, Chenoa
2001 "Neighborhood Transition and Social Organization: The White to Hispanic Case", *Social Problems*, vol. 3, 48, n° 138, pp. 299-321.

FUKUYAMA, Francis e INSTITUTO DEL FMI
2000 *Social Capital and Civil Society.* Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, Instituto del FMI.

GAURI, Varun
2003 *Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries.* Washington, D.C.: Servicios Públicos del Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial.

GRADSTEIN, Mark y Moshe JUSTMAN
2002 "Education, Social Cohesion and Economic Growth", *American Economic Review*, vol. 92, n° 4, pp. 1192-1204.

GRINDLE, Merilee
2002 "Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America". En Christopher

Abel y Colin M. Lewis (eds.), *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America.* Londres: Instituto de la Universidad de Londres de Estudios Latinoamericanos.

GURVITCH, George
1932 *L'idée du droit social; notion et système du droit social. Histoire doctrinale depuis le 17. siècle jusqu'à la fin du 19. siècle.* Paris: Librairie de Recueil Sirey.

1944 *La déclaration des droits sociaux.* Nueva York: Editions de la Maison Française, Inc.

HIRSCHMAN, Albert O.
1981 *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge: Harvard University Press.

IGNATIEFF, Michael y Amy GUTMANN
2001 *Human Rights as Politics and Idolatry.* Princeton: Princeton University Press.

JENKINS, J. C.
2002 "Social Movements: Resource Mobilization Theory". En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.*

KAMINSKY, Graciela L. y Carmen M. REINHART
1999 "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems". *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, pp. 473-500.

KLAUSEN, Jytte
1995 "Social Rights Advocacy and State Building: T. H. Marshall in the Hands of Social Reformers", *World Politics*, vol. 47, n° 2, pp. 244-267.

LANDES, David S.
1999 *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some so Poor.* Nueva York: W. W. Norton.



LOCKWOOD, David
1996 "Civic Integration and Class Formation", *British Journal of Sociology*, vol. 47, n° 3, pp. 531-550.

LOWENTHAL, Richard
1997 "Social-Democracia alemã: da Segunda Internacional aos nossos dias. Idéias básicas e experiências". En C. H. Cardim (ed.), *Coleção Pensamento Social-Democrata.* 2da. ed. Brasilia: Instituto Teutônio Vilela, pp. 139-164.

MANN, Michael
1970 "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, vol. 35, n° 3, pp. 423-439.

MANZETTI, Luigi
1997 *Privatization and Regulation: Lessons from Argentina and Chile, The North South Agenda Papers.* Miami: El Centro Norte-Sur, Universidad de Miami.

MARSHALL, Thomas
1950 *Citizenship and Social Class and Other Essays.* Cambridge: Cambridge University Press.

MERTON, Robert K.
1957 *Social Theory and Social Structure.* Glencoe, Illinois: Free Press.

PINHEIRO, Armando y Célia CABRAL
1999 *Credit Markets In Brazil: the Role of Judicial Enforcement and Other Institutions.* Río de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas, Escuela de Post-Graduación em Economia (EPGE).

POLANYI, Karl
2001 *The Great Transformation.* 2da. ed. Boston: Beacon Press.

POWER, Samantha
2004 "The Lesson of Hannah Arendt", *The New York Review of Books*, vol. 51, n° 7, pp. 34-37.

PUTNAM, Robert D.
2001 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* Nueva York: Touchstone.

RODRIK, Dani
2003 "Growth Strategies". Working Paper, Johannes Kleper University of Linz, Department of Economics.

ROMÁN, Enrique
2003 "Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa". En *Financiamiento del Desarrollo.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

SADEK, M. T. A.
2001 *Acesso à Justiça.* São Paulo: Fundación Konrad Adenauer.

SCHULTZ, T. Paul
2001 *School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program.* Documentos de Discusión. New Haven: Universidad de Yale, Centro de Crecimiento Económico.

SCHWARTZMAN, Simon
2004a *As causas da pobreza.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

2004b *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo.* São Paulo: Augurium Editora.

2005a "Brazil: Globalization, Poverty, and Social Inequity". En J. S. Tulchin y G. Bland (eds.), *Getting Globalization Right - the Dilemmas of Inequallity.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 125-155.

2005b "Education-Oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola". Documento presentado para la Conferencia Global sobre Investigación de la Educación en Países Desarrollados (Investigación para Resultados en la Educación), Red del Desarrollo Global. Praga: IETS - Instituto de Estudios del Trabajo y Sociedad.



SOROS, George
1998 *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered.* Nueva York: Public Affairs.

SOTO, Hernando De
2000 *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.* Nueva York: Basic Books.

STIGLITZ, Joseph E.
2002 *Globalization and its Discontents.* Nueva York: W. W. Norton.

WHITE, D. R. y F. HARARY
2001 "The Cohesiveness of Blocks in Social Networks: Node Connectivity and Conditional Density". *Sociological Methodology*, vol. 31, pp. 305- 359.

WIDGREN, Jonas
1990 "International Migration and Regional Stability". International Affairs, Royal Institute of International Affairs 1944, pp. 749-766.

WILLIAMSON, John
1990 "What Washington Means by Policy Reform". En J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Instituto para Economías Internacionales.

WYDICK, Bruce
1999 "Can Social Cohesion Be Harnessed to Repair Market Failures? Evidence from Group Lending in Guatemala". *Economic Journal*, vol. 109, n° 457, pp. 463 - 475.